

日本における経済政策転換についての一考察 ——外生的要因の影響とその政治的含意——

Reversing Economic Policies in the Post-War Era of Japan:

The Effects of “Exogenous Factors” and Their Ramifications

博士後期課程 政治学専攻 2001年度入学

西 村 弥

NISHIMURA, Wataru

はじめに

第一章 国内政治における外生的要因の理論的位置

第二章 外生的要因による政策の外発的变化

第三章 外生的要因による利益・理念の変化と内発的变化

結びにかえて

はじめに

近年、世界貿易機関（WTO）の閣僚会議やサミットなどの開催に際して、多数の非政府組織（NGO）による「反グローバリズム」を唱えるデモが行われるようになり、厳重な警備が施されるまでになっている。そもそも「グローバル化」という概念自体が、どのような現象をさすのか論争的な問題であるが¹、少なくともこの事例は、グローバル化が労働基準や自然環境といった比較的身近な問題に強い影響を及ぼしている、と人々に認識されるようになってきたということを示している。

これまで「国家は世界経済の荒波に対する緩衝装置でもある」²ととらえられてきたが、このような国家の観念も揺らぎつつあるのかもしれない。現代において国家内の個人や企業、NGOといった様々なアクターの利益は国家の枠を超えて多様化してきている。こうした利益の多様化に、地理的条件の制約を受けた国家がいかに対応するか、が問われているのである。それは、国家外部で発生した政治経済上の要因（以下、本稿では「外生的要因」と略記）の国内への流入が拡大してゆくことへの政策的対応にはかならない。今後もこの傾向が続く限り、「緩衝装置」としての国家は内外からの挑戦

に、より一層さらされてゆくことになるのではなかろうか。

そこで本稿の目的は、日本を例に、国際的政治経済環境の変化が国民国家にどのような影響をあたえてきたのか、また、あたえているのか、について理論的検討をおこなうことにある。

これまでも経済政策と日本政治の関係について、とくに産業政策の観点から分析がおこなわれてきた。それらは、①産業政策の政策形成・決定過程に関する研究と②経済発展と産業政策の因果関係に関する研究に大別できる³。①では官僚主導の政策決定か、それとも多元的なアクターの相互作用による政策決定か、ということが重要な論点であった。②では国家主導型の経済発展か、市場主導型の経済発展か、を軸に議論がなされてきた。

しかし本稿では、これらとは異なる第三の観点から議論を進めてゆくことにしたい。それは、外生的要因と国内の制度・経済政策の変容との関連を分析するという観点である。日本は「貿易国家」と形容されることもあるように、戦後はやくから、国際市場に活路を見出すことによって発展をとげてきた。また、その過程で、経済活動において海外と密接なつながりをもつようになることで、国際化を進展させ、相互依存を強めてきたのである。にもかかわらず、経済政策にかかわる研究では、暗黙のうちに政府と国内政治経済に中心的関心が注がれ、外生的要因とその国内での影響については、それほど触れられてこなかったようである。以下、本稿では、外生的要因とそれが国内政策・制度へ与える影響についてのモデルを検討した後、統治過程で発生した外生的要因と、非統治過程で生じた外生的要因による政策・制度の変容について理論的検討を進める。

第一章 国内政治における外生的要因の理論的位置

外生的要因による内発的变化と外発的变化

国際化が国内の政治にあたえる影響について、ロバート・O・コヘイン (Robert O. Keohane)、ヘレン・V・ミルナー (Helen V. Milner) らは多元主義および新制度論の立場から、国際化が国内における政治アクターの政策に対する選好 (policy preferences) を変化させているという側面と、各国の政策や制度自体が、国際化の影響を媒介し、屈折させているという二つの側面について指摘をおこなっている⁴。コヘインらの定義によれば「国際化」とは「観察可能な財・サービスおよび資本の移動をうみだす取引にかかるコストの潜在的な変動によって生みだされる過程」⁵であり、その結果、国内での政策選好に変化が生じるとされる。さらに国際化によって生じた政策選好の変化は、国内の政治制度を通じて媒介され、最終的に既存の政策や制度が変化するというわけである。

このように、コヘインらのモデルは外生的要因による「内発的な」変化の説明に主に焦点が当てられている。しかし、政策の変容にはコヘインらの指摘する内発的な変化だけでなく、外生的要因が政府に直接作用して政策が変更される「外発的な」変化も考えられるはずである。例えば「公的規制の国際調整」(regulatory rapprochement) においてみられるような、「公的な規制を異なる政府間で調整する」⁶過程などは、かならずしも内発的とはいえない。各国が外交や通商の戦略上、国内の政策選好とは異なる決定を下す可能性があるからである。そこで本稿では、コヘインらによる議論を前提と

しつつも、「政策・制度の変化」は、外生的要因による「内発的」変化、および「外発的」変化の両面をその範疇に含んでいるものとして考えてゆくこととしたい。

外生的要因の類型化と政策変化のモデル

国内の政治過程に影響を与える外生的要因は、例えば、国連や WTO などの公的な国際機関でなされた合意や決定、1998年にアジアでおきたような国際的な通貨・金融危機など、無数に存在する。また、その要因の発生過程も質的に異なるものが混在することは明白であろう。国際機関での合意・決定などは、ある程度まで公式に制度化された「統治過程」で生じている。それに対し、国際的な通貨・金融危機などはイシュー自体がトランスナショナルなレベルで、つまり、国家間で制度化されていない「非統治過程」で生じている。そこで、外生的要因がどのような過程を経て発生してきたのかという問題については、

①国際政治における国家間の関係（統治過程）から生じたのか

②国家間の関係以外のグローバルな社会・経済関係（非統治過程）から生じたのか

が一つの基準になる。①は伝統的な国際政治学が対象としてきた領域と重なる部分が多く、②は近年の国際化・グローバル化の進展によって認識されるようになった新しい領域である。

外生的要因は発生過程だけでなく、国内において影響を及ぼす対象もさまざまである。例えば、国際組織による合意・決定と地球環境の悪化という問題は、ともに国内に影響を及ぼす外生的要因であるが、影響を及ぼすレベルは異なっている。国際的な合意や複数国間の条約などは政府に直接作用し、ときに政府の政策に一定の制限をかけたり、既存の政策を変容させたりする要素を含んでいる。それに対し、地球環境の悪化が政府の政策を「直接的に」拘束する度合いは低い。むしろ現状においては、先進工業国を中心とする各国の国内で、地球環境の悪化についての関心が高まってきた結果として、政府は開発優先型政策の軌道修正を迫られつつあるようである。つまり国内におけるアクターの政策に対する選好の変化が政府による政策を変化させつつあるという点で、地球環境の悪化という外生的要因は、政府に「間接的に」影響を与えているということである。このように、外生的要因が国内のどのレベルに影響を及ぼしているのか、という問題については、

①政策決定をおこなう国内の政府へ直接的に影響を及ぼすのか

②国内のさまざまな政治アクターに影響（政府へ間接的に影響）を及ぼすのか

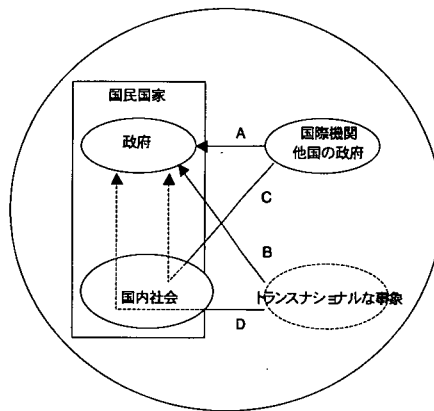
が基準になるものと考えられる。以上、統治過程と非統治過程どちらの過程で生じてきたのかという基準と、政府への影響が直接なのか間接なのか、という二種類の分類基準をクロスさせると外生的要因について四つの類型が示される（図1参照）。

まずAの範疇（「直接的」で「統治過程」）にあてはまるものは、国際機関や国家間で処理されてきた問題に限定されていることから、まさに伝統的な国際関係の範疇といえる。Bの範疇（「直接的」で「非統治過程」）には、政府に直接影響を与えるが、国家間において合意・決定されたわけではないものが分類される。例えば一国の政治経済的安定を揺るがすほどの国際的な金融危機や、近年注目

図1 外生的要因の4類型

政府への影響		外生的要因の発生した過程	
		統治過程	非統治過程
		A 多国間協定など	B (例外的) 民間での政府の格付け 国際的な金融危機など
	直接的		
	間接的	C (例外的) 国際婦人年などの キャンペーン	D 貿易・資本移動の拡大 地球環境問題など

図2 外生的要因の概念図



されつつある民間信用調査機関による政府の格付けなどがこれにあたる。ただし、この範疇はいまのところやや例外的な範疇であるかもしれない。おなじく例外的なのがCの範疇（「間接的」で「統治過程」）に分類されるものである。各国に主権が存在することを前提にして設立されている国際機関が、政府の頭ごしに国内へ影響を及ぼすことは一般的には認められていないというのがその理由である。しかし、まったく該当する事例がないわけではない。例えば1975年に国連が推進した「国際婦人年」など、国際機関において加盟国の合意を得たうえで行われるキャンペーン活動は、各国政府だけでなく各国の国民に直接アピールすることも目的としており、この範疇の要件を満たしている。最後にDの範疇（「間接的」で「非統治過程」）は、グローバル化の進展に伴って近年認識されてきた領域であり、地球環境の悪化などがこの範疇にあてはまる好例であろう。これら四類型の関係を图示したのが図2である。

以上の四つの外生的要因の類型と外発的変化・内発的変化との関係をさらに整理すると、「外発的変化モデル」および「内発的変化モデル」に集約される。前者は、外生的要因AおよびBの類型と密接なかかわりをもつ。このモデルの特徴は、民間のアクターを介さず政府に直接はたらきかけることによって政策・制度を変容させるところにある。後者においては、国家内部のアクターがもってい

る政策への選好が外生的要因によって変化し、その結果として政策・制度が変容する。つまり内発的变化には、国内社会へ影響を与える C と D の外生的要因が深くかかわっている。

ただし、これらはあくまで演繹にもとづく類型化であるため、現実には国家の外部で発生するすべての現象が、必ずしも外生的要因の四類型のいずれかひとつだけにあてはまるわけではない。例えば国際的な通貨・金融危機などは、政府だけでなく国内のアクターにも影響を及ぼすことでアクターの政策に対する選好を変化させることが予想される。つまり、この場合は二つの類型（図 2 の B と D）両方の特性を兼ねそなえている。このように、現実のレベルにおいては、一定の限界がある。外発的变化、内発的变化がそれぞれ国内においてどのような政治過程を経ているのかについて分析する際には、こうした「交差」もつねに念頭においておく必要があろう。

第二章 外生的要因による政策の外発的变化

1960年代の GATT11 条国、IMF8 条国への移行時の政策・制度の変化は「外発的变化」の典型的事例である⁷。日本は1963年に GATT11 条国、1964年に IMF の 8 条国への移行したことにより、はじめて先進国なみのルールが経済政策に適用された。GATT への本格的な参加は政府に「貿易の自由化」というかたちで産業政策の方向転換をせまり、IMF8 条国への移行は民間企業の円と外貨の交換に政府が介入することを事実上禁止した。さらに同年 4 月の経済協力開発機構（OECD）への加盟は、「資本の自由化」の公的な要求というかたちで外発的变化をうながしたのである。本章ではこれらの事例にそって外発的变化の特徴・効果について扱う。

1950年代における政策と制度の枠組み

移行以前の1950年代当時、産業政策における制度上の特徴は、モノ・通貨・資本すべてが国家間を移動する際に、政府による一定の管理をうけていたことにある。とくに輸入・円の外貨との交換・対内直接投資など、日本国外へ外貨の流出が予想される場面において、政府は経済への介入を行った。その主な制度上の手段として、「外国為替及び外国貿易管理法」による輸入数量制限措置と外貨割当制、「外資に関する法律」による対内直接投資規制が存在した。

輸入数量制限措置は、自動車・重電機など当時「基幹産業」と位置づけられた特定の産業の生産・輸出を拡大するため、輸入されるべき財、輸入額そしてその輸入者の規制をおこなうものであった⁸。これと一体となって運用されたのが外貨割当制である。外貨割当制は、原材料の購入に必要な外貨を製品の輸出実績に応じて割り当てるために制度化された。希少な外貨の「無駄な」流出を防止し、輸出産業に優先的に外貨を割り当てることにより生産・輸出を拡大することが、この制度を設置した主な目的である。また、このような通貨交換の制限を通して先進技術輸入に優先的に割当配分することにより、政府は選択的に外国技術の導入をはかることができた。これらの制度が必要とされた最大の理由は、当時の日本の貿易収支は赤字続きであったため、外貨準備高が低かったことにある。

対内直接投資規制は、海外から国内への投資を規制することによって、外国企業の日本への参入を

防止することを目的としていた。1950年代半ばから、限定的に外国企業の国内市場への参入が緩和されるが、その際も国内企業と同様、外貨送金をともなわない一定の株式取得について許可するという制限があった⁹。当時において政府は、自国の企業によって経済の自立的な回復をはかることをめざしており、こういった対内直接投資への規制も、国内市場への外国企業の参入を制限し、国内の幼稚産業の保護・育成をはかろうとしていたということと無関係ではない。このように外貨不足という制約と自国企業による経済の発展という目的¹⁰によって、当時の産業政策の対外的な枠組みは形成されている¹¹。それは、政府の経済への介入を現代よりも許容する制度であり、相対的な開放度という点において、外部から「閉じた経済」であったということを裏づけるものである¹²。

これらの制度は積極的に特定の産業部門の育成に使用された。また、表1に示されるように、このころの産業政策は個別産業の育成に焦点があてられている。なかでもエネルギー関連や輸出にかかわる産業が中心となっており¹³、全体として輸出指向型の貿易をめざしながら、鉄鋼、石炭などのいわゆる基幹産業重視の姿勢をとっていたことを示している。

表1 主な個別産業育成政策とその自由化時期に関する年表

1944	ブレトンウッズ協定成立(国際復興開発銀行(IBRD)、国際通貨基金(IMF)設置を決定)	1960	「貿易自由化促進関係会議」設置 「貿易為替自由化計画大綱」を発表
1946	傾斜生産方式を実施(～1948年) IBRD 業務開始	1961	バス・トラック貿易自由化
1947	IMF 業務開始	1962	「国際競争力強化法案」審議未了廃案(その後「特定産業振興臨時措置法案」として二度国会に上程されるも廃案)
1948	関税及び貿易に関する一般協定(GATT)発効	1963	GATT 11条国に移行
1949	外貨予算制度はじまる(～1963年)	1964	カラーテレビ貿易自由化 IMF 8条国に移行
1950	「外貨に関する法律」制定(～1980年) 「鉄鋼業及び石炭鉱業合理化施策要綱」閣議決定		OECD に加盟
1951	租税特別措置例の改正(「重要機械」)について割増償却を認める)	1965	乗用自動車貿易自由化
1952	サンフランシスコ講話条約発効 IMF, IBRD に日本が加盟(最貧困国として) 「企業合理化促進法」制定 自動車産業保護の政府決定	1967	第1次資本自由化
1953	「合成繊維育成五ヵ年計画」 日米通商航海条約締結	1968	西側世界でアメリカに次ぐ経済規模に
1955	「石油化学育成政策」 GATT に加盟(最貧困国として)	1969	第2次資本自由化
1956	外資導入一部緩和 (「円ベース株式自由取得制度」創設(～1963年)) 「国民車育成要綱集」発表 「機械工業振興臨時措置法」制定	1970	第3次資本自由化
1957	「電子工業振興臨時措置法」制定 機械部品及び基礎機械にそれぞれ振興法制定	1971	カラー・フィルム貿易自由化 「特定電子工業及び特定機械工業振興臨時措置法」 第4次資本自由化
		1973	第5次資本自由化
		1974	集積回路貿易自由化
		1975	電子計算機及びその周辺装置貿易自由化
		1980	外為法改正(農林水産業と鉱業、石油業、皮革又は皮革製品製造業を除く全業種、外資自由化)

1950年代における外生的要因の検討

では、当時、どのような外生的要因があったと考えられるであろうか。安全保障や国際的な紛争にかかわる外部からの圧力は、むしろ現代より深刻なものであったかもしれない。しかし、国内の経済政策や産業政策にかかわる外生的要因についてはやや異なるようである。

例えばロバート・ギルピン（Robert Gilpin）は、「戦後まもなくのころ、各国の経済は一般的に閉じていた。それゆえに政府が高度経済成長や完全雇用を推進する政策を追及することは比較的自由だったのである」¹⁴と指摘している。この時期の日本は経済的に小国であり、むしろ経済的な自立が国際的に歓迎された¹⁵、という事情と、冷戦による国際的緊張の急激な高まりとによって、政府が経済問題や経済政策、まして経済構造や産業構造について外部から直接に圧力を受ける機会は、1950年代末ごろまで少なかった。事実、1947年に日本は輸出を再開したが、国際間において貿易摩擦などの経済問題や、各国のとりえる経済政策そのものが政治的問題として表面化してくるのは、戦後しばらくたってからのことである。例えば戦後の日本が最初に経験した貿易摩擦である日米繊維摩擦が表面化してくるのは1960年代半ばからであるが、その繊維問題でさえ、当時の段階では「例外的なケース」として処理されたのである¹⁶。

しかし1950年代の後半から、次第に状況は変化していく。当時、まだ大きな国際的政治問題に発展してはいないが、繊維製品を中心に対米輸出は急激な伸びを維持し続けていた¹⁷。また1958年にドイツやイギリスがIMF8条国へ移行しはじめており、このころからIMFやGATTの場で、日本はそれぞれ8条国、11条国への移行を強く要求されるようになった。結果として、貿易に経済発展の活路を見出していた日本も1959年の末から段階的に輸入の自由化率をあげていくことになる¹⁸。日本の経済力の回復と輸出の拡大につれて、自由化を求める海外からの「圧力」も高まっていったのである。

1960年代における政府の対応と政策の変化

諸外国からの強い要求と日本政府の貿易主義は、自由化による経済の開放につながった。1963年と1964年にあいついでGATT11条国とIMF8条国への移行がおこなわれ、おなじく1964年に日本はOECDへも加盟した。これらの国際機関の定める規定は外生的要因として政府を直接規制し、それまでの産業政策やそれにかかわる制度の修正をせまるものであった。

第一に、GATT11条は国際収支を理由とする貿易制限を禁止して貿易の自由化を規定していたため、政府は輸入数量制限措置によって保持していた輸入割当権を失った。第二に、IMF8条は国際収支を理由とする為替制限の禁止を規定していたうえ、OECDへの加盟は資本自由化の実施を意味していたため、政府は、民間での円と外貨の交換を直接コントロールするのも不可能になった。それは、技術導入および技術導入に関連したプラントの新增設等に関する許認可権を失ったことを意味する。こうして一連の外生的要因は、政府による経済活動への介入の余地をそれまでよりも限定し、貿易と対外資本取引を市場のメカニズムにまかせることを政府にうながした。政府のゲートキーパーと

しての役割および、産業政策にかかわる制度と政策を質的に転換させる重要な転機であった¹⁹。

それまでの制度を大幅に変更しなければならないという事態に直面し、政府はどのように対応したのであろうか。このときの政府の対応は、大別して「予見的対応」と「引きのばし」そして「政策の質的転換」に分類できる。第一に「予見的対応」についてであるが、表1からもわかるように、自動車や電子工業などの自由化時期とそれぞれの産業の育成の開始時点と比較すると、自動車は1952年に「自動車産業保護」の政府決定が出されてから1965年の「乗用自動車自由化」まで13年、電子工業は1957年の「電子工業振興臨時措置法」制定から1974年の「集積回路自由化」まで17年の開きがある。貿易の自由化だけでなく、1973年の完全自由化まで、五次にわたっておこなわれた資本の自由化についても、同様の特徴が示されている。政府があらかじめ自由化の具体的な日程を想定していたかどうかについては疑念が残るが、すでに1950年代の段階で自由化へ移行する可能性を「予見」していたかのような時間差である。はやいものではすでに1959年から、国際競争力がある程度ついている業種を対象に段階的な自由化を実施していたが、反面、いまだ国際競争力に不安が残る業種については、国際競争力がある程度つくまで自由化の日程を「引きのばし」ていた。

もう一方の「政策の質的転換」とは、多くの論者が指摘するように「ハードな」産業政策（補助金、低利融資、税制等の政策手段を駆使した政策）から「ソフトな」産業政策（「ビジョン行政」など、情報の提供による民間企業の誘導を中心とする政策）への転換である。このソフトな産業政策は大山耕輔やチャルマーズ・ジョンソン（Chalmers Johnson）が指摘するように、さらに「政策手法の変化」と「政策の対象の変化」とに大別できる²⁰。

第一に「政策手法の変化」とは、産業政策における主要な手段が、民間への外貨の割り当てや輸入の規制によるものから、行政指導の比重が高まったことである。第二に、「政策の対象の変化」とは、それまでの貿易に貢献する成長産業を対象とした産業政策から新規育成と衰退産業の保護・転換を中心とする産業政策へ対象が変化したことである²¹。

外発的变化の特徴とその効果

では、外生的要因による外発的变化は、どのような効果をもっているのであろうか。第一に、とくに国際協定のような外生的要因は、国内の制度を一定の枠組みのなかに規定するはたらきがある。自由化によって政府は外貨割当など一定の制度的手段を喪失した。それは国際的な基準を受け入れたということでもあり、反面、特定の制度を維持・創設したり、特定の政策を実施したりする自由を戦略上放棄したということでもある。国内の政策について排他的であり、ゲート・キーパーの役割を果たす伝統的な国家概念が、自由化を受け入れた時点で産業政策の領域においては通用しなくなってきていたのである。

第二に、外生的要因によって、国内の制度や政策が国際的な基準の制約を受けるようになる反面、旧通産省が産業政策の主要な手段を行政指導へ移行させたように、外生的要因は政策を「特殊化」させるきっかけにもなっている。政府は、多国間協定を受け入れることによって国際協調を果たしなが

ら、他方で、政策的対応の必要性を認識した課題については、協定に抵触しないように手法をかえて対処したのである。その後、こういった行政指導のような「特殊な」手法そのものが国際的な問題となったとはいえ²²、国際協定に抵触しないかたちで、いかに自国に有利な政策を実施するかという誘引自体はつねに存在するものと考える²³。

第三に、「予見的な対応」や自由化時期の「引きのばし」といった個別的な対処にみられたように、政府はなるだけ外生的要因が国内に与えるショックを緩和させるように対応する。あるいは、政府によるこのような対応について、政治家や通産官僚が「既得権の擁護」にまわったととらえることもできる。ただしこの点についてあまり単純化してとらえるのは、議論の短絡を招くことになろう。例えば自由化時期の「引きのばし」について形式的に判断すると、国際競争力がつくまでの自由化引きのばしであればショックの緩和であり、それが長引いて「保護主義」と化せば既得権の擁護と判断を下せるが、実際にこのような問題について判断を下すのは困難である²⁴。まず国際競争力とは何かといったこと自体が論争的であるうえに、いつから国際競争力がついたと判断できるのかという問題がでてくる。これらについて客観的な基準を設けること自体が困難であるばかりか、仮に厳密な基準が社会科学的に算出できたとしても、さまざまな利害関係の下に各国がかけひきを行う現実の国際政治の場において、その基準が採用されるかどうか、どのように採用され使用されるかという問題が、また別の問題として浮上してくるであろう。この点において、政府に直接作用する外生的要因は、いまだ緩衝装置による影響をうけ、所期の効果を発揮できない「余地」も残しているということである。

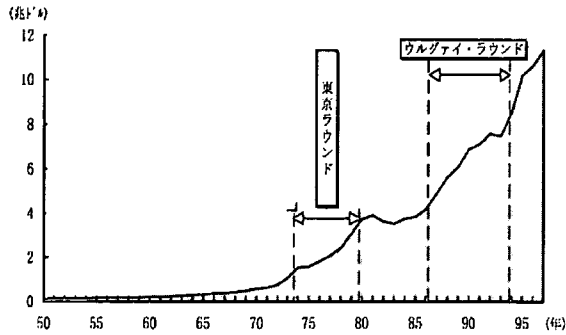
第三章 外生的要因による利益・理念の変化と内発的变化

外生的要因の増大

貿易と資本の自由化は、貿易や対内直接投資・対外直接投資の拡大を促した。1960年代後半から貿易額は緩やかに拡大し、70年代半ばから急激な拡大傾向へと転じている（図3参照）。1950年に1000億ドル程度だった貿易額は、1997年にはその100倍以上にあたる約11兆ドルにまで拡大した²⁵。主要外国為替市場における1日の平均出来高の合計も、1989年には7000億ドル程度であったが、その後1998年には2兆ドル弱へと3倍近くに増加している²⁶。単純計算では、1日で日本の国家予算の2.5倍以上にあたる資金が世界の主要な市場で扱われていることになる。また、1988年に約1600億ドルだった世界の年間の直接投資額は約10年の間に2.5倍以上に増加し、1997年には4000億ドルにおよんでいる。このような対外直接投資額の増加は、企業の多国籍化の進展を示すだけでなく²⁷、経済にかかわるトランスナショナルなレベルの外生的要因の拡大を示している。これらの社会経済上の変化は国内社会のアクターの政策選好や勢力関係にも変化をおこすであろうし、現実におこしつつあるようである。この点において、自由化は「外生的要因²⁸による内発的变化」への道を開いた要因のひとつである。

外生的要因が国内のアクターの政策選好を変化させる内発的变化のプロセスにおいて注目すべき点は大別して二つある。第一は、外生的要因による国内の社会・経済構造の変化である²⁹。ジェフ

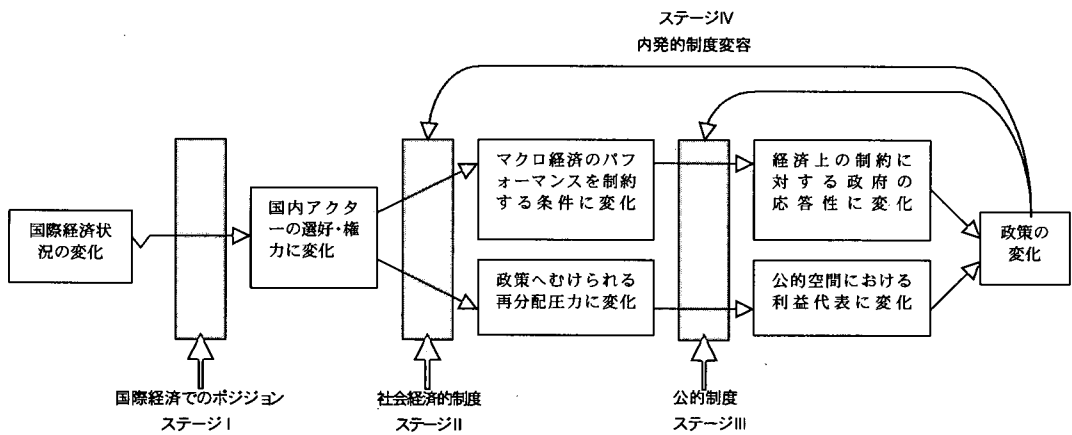
図3 世界の貿易額の拡大



備考：各年の数値は輸出と輸入の合計

出典：通商産業省通商白書1999年，262頁

図4 国際経済，国内制度，政治的变化



出典：G. Garrett, P. Lange, "Internationalization, Institution and Political Change", Keohane et al., *Internationalization*, p. 51.

リー・ギャレット (Geoffrey Garrett) とピーター・ランゲ (Peter Lange) は、外生的要因による社会経済構造の変化によって生じた「新しい利益」が社会経済制度によって組織化され、さらに公的制度において集約されること、その結果、国内の既存の政策・制度が変化するという点について定式化を行っている (図4 参照)³⁰。第二は、外生的要因による国内アクターの社会・経済に対する認識自体の変化である。新しい利益が登場した際に、それらの「新しい」利益を要求するアクターは、何を利益としてとらえているのかということにも注目する必要がある。国内アクターの社会・経済に対する認識自体に影響をおよぼすことによって、国内アクターの政策選好を変化させているという観点

である。

そこで内発的变化を分析する際には、第一に、外生的要因により社会・経済構造が変化した結果、どのような利益や要求が国内社会に新たに登場してきたのか、さらにはそれらの利益をにかかげるアクターは旧来の利益をにかかげるアクターとどのような勢力関係にあるのか、ということについて検討する必要がある。また、それらの利益はどのような認識・論理にもとづいて組織化され、また集約されるのかについても検討する必要があるだろう。

企業レベルでの利益の変化

貿易自由化や金融市場の規制緩和に伴う対外直接投資額の拡大など、外生的要因の流入拡大で生じる「新たな利益」あるいは「新たな要求」とは、どのようなものであろうか。その主要なアクターとして、企業と個人があげられる。同じ「国内のアクター」であるとはいえ、企業と個人のレベルでは、当然それぞれの利益や要求が異なっており、企業と個人、それぞれのレベルで検討する必要がある。

まず企業・産業のレベルにおいては、ジェフリー・A・フリーデン（Jeffrey A. Frieden）やロナルド・ロゴウスキ（Ronald Rogowski）の指摘をまつまでもなく、国際競争力の高い業種や企業は、貿易によって利益を得るが、その反対に国際競争力が低い業種や企業はかえって外国からの安価な製品・サービスによって打撃をこうむることが予想される³¹。日本における自動車や高度な技術を必要とするコンピューターなど機械関連の産業は前者の例である。また後者の例としては農業や繊維産業などがあてはまるであろう。結果的に、国際的な取引によって利益の拡大を期待できる業種・企業は、国際貿易のさらなる自由化をもとめる要求をするのに対し、国際取引の拡大によって打撃をこうむる側は、自由化によって受ける打撃を最小限にくい止めるよう、政治圧力をかけることになる。自動車産業の自由化が1970年代であったのに対し、コメの一部自由化でさえ1990年代まで待たなければならなかったことが、その象徴的な事例である。このような「自由化推進派」と「保護貿易派」の利害の不一致は、貿易の拡大という外生的要因の影響が強くなるにつれて、先鋭化するものと考えられる。

第二に、金融市場の規制緩和によって対外直接投資が容易になるにつれ、低賃金の労働者の確保や最適な立地条件を求めて、生産拠点を海外に移す企業が増加してきた³²。ただし、海外展開できる業種とそうでない業種の間では、深刻な利害の対立は生じない。海外展開できない業種は、はじめから対外直接投資による影響を受けづらい業種であることが予想されるからである。問題となるのは、①海外展開できるさまざまな業種のなかで、国際競争力がある分野とない分野があり、②海外展開できる同一の業種のなかでも、海外展開できる経営規模をもつ企業と、そうした資本による裏づけをもち、専ら下請けを中心とする中小企業とが存在していることである。とくに②については、最近の日産の「リストラ」に見られるように、いわゆる「タテ」の系列を解体してゆくことにつながっている。つまり、ここでは業種ではなく、企業の規模によって利益・不利益のラインを引くことができる。

第三に、金融の規制緩和は、企業が海外金融市場で自由に資金調達することを可能にした。株式や

債券の発行による直接金融の拡大にともなって、銀行からの間接金融への依存が低下しつつあるという指摘がある³³。この結果、株式の持合いが解消されつつあり、メインバンクを中心とする「ヨコ」の系列の解体につながっているとされる。1990年代後半から増加してきた金融機関の合併や提携はこのような経済構造の変化を象徴するものである。

このように、貿易の拡大や対外直接投資の増加といった外生的要因は、企業の業種、規模、さらに国際経済での競争力などによって、利益を得る側と不利益をこうむる側とに二極分化させる効果がある。一般に企業の目的は、「利潤の獲得」や「拡大再生産」にある以上、外生的要因によって利益を得る業種・企業は、経済の自由化をさらに促進させるよう要求するようになるであろう。それに対し、不利益をこうむる業種・企業は、同様の理由によって、保護措置をとるよう政治的圧力を行使してきた。このような状況下での系列の後退という企業間の結びつきの弱化は、これらの対立をより先鋭化・顕在化させ、促進させる要因となる。

個人レベルでの利益の変化

一般的に、個人レベルにおいても外生的要因による利益・不利益の二極分化が成立するとされる³⁴。ただし、個人レベルでは利害関係が企業よりも複雑な場面が想定される点が重要である。

例えば、生産拠点を海外へ移転することによって企業が利益を拡大したとしても、国内の生産現場が失われてしまえば、労働者としての個人は、失業を含め、被害をうける可能性が高くなる。反面、国内の生産現場を企業が存続させた結果、国際競争力が低下し、企業の業績自体が落ちこみ、経営状況が悪化するかもしれない。企業がそういった状況におちいることも労働者にとっては不利益につながるものであり、国内の生産現場の維持が望ましいととらえる労働者を一概に想定することも不適当である。すくなくとも現在のところ、欧米と比較して、日本では経済の国際化に積極的に批判をくわえる「組織化された労働者」(organized labor)は少数にとどまるようである³⁵。

また、貿易の自由化によって商品の選択肢が拡大し、安価で質のよい製品が手に入るようになることは、「消費者」としての個人にとっては望ましいことであろう。しかしながら、自らの生産する製品と競合する製品の輸入が拡大されたとき、「生産者」としての個人は不利益をこうむるかもしれない。このように、個人レベルでの利益や要求においては、一人の個人の中で利益・不利益の二極分化が発生してくる、あるいは、その個人が消費者と生産者どちらの立場にあると自己規定しているかによって、利益の質そのものが異なってくるという困難な問題も存在する。企業はその存在理由や活動目的が、「利潤の獲得」や「拡大再生産」など、明確であるのに対し、社会における個々の人間について企業と同様の想定をすることは、事実上不可能であるところにこういった問題が生じてくる原因がある。アクターとしての個人が外生的要因によって利益・不利益のどちらの側に立たされるかは、その個人の職業や地位など「社会的な立場」によってだけでなく、その人が自らをどのような立場に「自己規定」しているかによっても確定されるのである。とはいえ、これら二つのケースは、やや極端な想定であって、必ずしも、あらゆる個人についてあてはまるわけではない。

外生的要因のもたらす影響について企業・個人レベルともに共通しているのは、外生的要因によって新たに生じる要求は、新たにもたらされた利益に基づく要求と、新たにもたらされた不利益に基づく要求とに二極分化しているということである。T. J. ペンペルの指摘するように、「世界の資本市場との統合が促進されることで利益を得る企業、業界、個人と、そのような統合によって経済的には死刑判決を受けるのと同様の影響を受ける企業、業界、個人との間でますます鋭い分裂を見せるようになった」³⁶のである。ただし企業レベルでは、業種や規模ごとに利益・不利益、それぞれの立場で再組織化される可能性が高いのに対し、個人レベルでの利益の二極分化は相当程度錯綜しているうえ、不確定要素が多く、過度の単純化は困難であろう。

外生的要因による国際経済に対する認識・理念の変化

外生的要因は国内の利益の配置状況を変化させるだけではない。例えば、外生的要因の国内への流入が高まるにつれて利益だけでなく、経済に対する「認識」、あるいは政策を方向づける「理念」と呼ぶべきものにも変化がおきているようである。

こういった経済に対する認識や政策理念の変化は、自由化開始時期における経済政策の議論と比較すると、根本的な変化である。例えば1960年代、大規模な貿易・資本の自由化を開始する直前に特定産業振興法が提出された際には、政府の主張する官民協調方式と経済界の主張する自主調整方式の間で鋭い対立が見られた。この対立の原因は、国際経済から受ける国内経済のダメージを軽減するという政策の目的にあったわけではない。国際経済の荒波から国内経済をいかに護るか、という目的については両者とも共有しつつ、その目的達成のために政府と経済界のどちらが主導するかという点で対立したのである。この時点では、政府だけでなく、経済界もいわゆる「市場メカニズム」や「自由貿易」の理念³⁷を全面的に信頼していたわけではなかったのである。

ところが近年、経済界のみならず政府においても経済に対する認識に変化がおきつつある。例えば経済に関する審議会での答申でも、市場指向型政策の推進をもとめる提言が散見されるようになってきている。また、政府がおこなった経済分析においても、市場指向型政策を積極的に評価する調査内容のレポートが出されている³⁸。問題は、なぜこのような「認識」あるいは「理念」の変化がおきつつあるのかということである。

クリストファー・フッド（Christopher Hood）は既存の経済政策が放棄され、新たな経済政策への転換にいたる過程について、制度の自壊（institutional self-destruction）、理念（ideas）、利益（interests）、制度のおかれている環境（circumstances）の四つの側面から分析を行っている³⁹。フッドは、これらの諸側面は排他的な関係にあるわけではなく、むしろ相互に関係しているととらえている⁴⁰。

フッドは、自らの利益と必ずしも一致していなくても、人々が理念によって特定の方向へつき動かされることを指摘している論者がいること、さらに経済政策のもつ説得力には「パッケージ」としての「修辞」が重要な働きをしていることを述べたうえで、「ひとたびわれわれが系統だった実験や形

式論理の観点からでなく、むしろ修辞技能という観点から政策の転換についてながめはじめると、「理念」と「利益」の区別はあいまいになり始める」⁴¹と指摘する。つまり、どのような「理念」を持つかということと、何が「利益」であると認識するかということとの間には、強い関連があるというわけである。経済界が、自由化によって国際経済の影響が国内経済へおよぶことを「脅威」とだけとらえるのではなく、自由貿易の観点から利益拡大の「好機」ととらえるようになったことなどは、ある程度この論理に当てはまる。しかし、他方では現在においても、規制緩和や自由化の促進には根強い抵抗があるように、理念中心の論理だけでは現実の政治を説明できないこともまた事実である。

このような問題についてフッドは、今度は利益を中心にした視点にもとづき、「理念あるいは制度が変容するとき、その裏のどこかに利益が存在する」⁴²ことを指摘する。つまり、自らが得ている利益に不適合な理念はやがて放棄され、自らの利益と適合する理念が受容されることによって、新しい理念が広まってゆくという利益中心の論理である。これら二つの論理は、形式上は正反対の論理であるが、現実の世界では混在しているようである。

例えば、貿易の自由化や金融市場の規制緩和によって利益の拡大が望める側は、「自由貿易」という新たな理念に基づく市場指向型政策といった新たな政策を比較的早期に受け入れるであろう。それに対し、不利益をこうむる側がそういった理念を受容するまでには相当程度の期間が必要であるか、あるいはまったくこれを受容しないかもしれない。ここまでは後者の利益中心の論理である。その後、さらなる自由化・規制緩和によって多少の不利益が社会内部で生じてきたとしても、貿易や規制緩和による利益を得て新たな理念を受容した側は、現実世界市場において一定の利益を得ているだけでなく、世界市場に参加することを肯定する「新しい理念」自体の力によって、市場指向型政策を支持しつづけることが予想される。つまりここでは理念中心の論理と利益中心の論理が混在している。このように、両者の論理は形式論理の上では対立しているが、現実の世界では混在している。このような観点に立てば、貿易自由化や国際金融市場の拡大といった外生的要因は、国際経済から利益をうける側の人々に「自由貿易」や「市場指向」という新たな理念を受容させる役割を果たしている。外生的要因は政策の方向性にかかわる理念についても、部分的に影響をあたえていると考えられるのである。同様に、外生的要因によって不利益をこうむる側もこのメカニズムによって、保護主義あるいは自由貿易に対抗するような理念を抱く可能性がある。そこで問題となっているのは、両者の経済に対する認識であり、経済学上の当否ではない。

選挙による利益の集約

すでにみたように、社会・経済構造の変化にともなう政策選好の変化は、政策・制度の変容に直結しているわけではない。社会経済制度において組織化された利益が、公的制度においてどのように「集約」されるのかによって結果が大きく左右される。

組織化された利益が公的制度において集約される「窓口」は陳情や審議会などさまざまであるが、その最も大規模なものは選挙であろう。一般に、公共事業の獲得量と自民党の得票量の間には有意に

正の関連があることや、有力代議士とその選出地域の公共事業量の関連についても正で有意な結果が得られていることは⁴³、組織化された利益の「強さ」を傍証するものである。

しかし1990年代においては、約40年にわたって一党優位制を続けてきた与党が、多党化の流れのなかで一時野党に転落するという変化があった。また、その過程で選挙制度そのものが中選挙区制から小選挙区比例代表並立制へ移行するという制度上の変化が見られたことも事実である。とくに日本においては、欧米と異なり、保守政党が国内産業の保護に中心的な役割を果たしてきた⁴⁴。経済の国際化の進展にともなう新たな利益の発生が、それまでの保護主義的政策を前提とした「政」と「財」との関係にも影響をおよぼすであろうことは想像に難くない。この点について、F・M・ローゼンブルス（Frances McCall Rosenbluth）は外生的要因によって新たな利益が登場し、利益の配置状況が変化した結果、政党や候補者の支持にも変化があったと主張している⁴⁵。

外生的要因による変化でローゼンブルスが重視しているのは以下の四点である⁴⁶。①経済界にとって公的なカルテルの色彩をもつ規制の価値が半減してきた。②国際経済の機会に対する経済界の「認識」が変化してきた。③日本が保護措置をとることによって外国から「報復」をうける危険を経済界が感じはじめた。これらの要因は、経済界が自民党を積極的に支援する必然性を低下させたとされる。さらに④外生的要因は、都市部への人口移動や産業構造の変化とあいまって、自民党への投票者集団を分解し、同党による同一選挙区内での票の分割を困難にさせる役割を果たしたとされる。

とくに①～③の変化は、旧来型の政策によって利益をうける業種・企業・個人と、さらなる自由化によって新たな利益を得る業種・企業・個人の分離という利益の二極分化の問題にはかならない。同時に、③の国際経済の機会に対する認識の変化は、保護育成よりも市場での競争を指向する理念レベルでの変化でもある。ただし、④については、利益の二極分化の問題のほかにも、産業別人口の変化や国内での人口移動、都市と農村の間での利益の対立など、国内の状況に基づく要因を想定しなければ説明しつくせるものではない。むしろこの④の変化こそが、自民党の得票を直接左右する最大の要因であろう。④の変化について、ローゼンブルス自身も外生的要因のほかに人口移動をあげているように、政権交代や選挙制の変化をすべて外生的要因によって説明しているわけではない。

選挙と外生的要因の関連を「実証」するうえでの問題点もいくつかある。第一に、選挙の際の争点に、必ずしも貿易の自由化や国際経済の問題に限定されているわけではないということにある。第二に、個人が国際経済からどのような利益・不利益を得ているかということについて、どの程度明確に認識しているかという問題がある。近年、「無党派層」が増加傾向にあるとされる⁴⁷。これらの「無党派層」が組織化されていないとすれば、既存の利益によらず自らの政策選好で投票行動をとるかもしれないが、すでに述べたように、外生的要因が個人にあたえる利益・不利益は錯綜しており、特定の政党や候補者への支持に結びつくほど明確ではない。外生的要因による個人レベルでの利益・不利益が、現在よりも顕在化しない限り、投票結果に決定的な役割を果たしたと結論することは困難である。

反面、外生的要因が選挙結果に決定的な役割を果たしたとはいえないにせよ、企業レベルでは組織

化された利益の配置状況を変化させるという役割は果たしている。外生的要因が自民党を支持する利益の配置状況に変化をもたらした結果、同党を支持する生産者側の利益が一体ではいられなくなったことと、自民党が一時下野したこととは無関係ではないであろう。

内発的变化における外生的要因の効果

外生的要因が政策・制度の変容にもたらす効果は、いまのところ側面的なものである。反面、それは無視できるほど小さな影響ではないことも事実である。外生的要因は、国内の利益の配置状況や経済に関する理念に変化をもたらしている。重要なのは、現段階での変化は全面的なものではなく、部分的な変化にとどまるということである。それは当然ながら、貿易や金融市場といった外生的要因は、まずそれらに深くかかわる産業、企業、個人に、影響をあたえるということによっている。外生的要因は国内社会のアクターすべてに「均等に」影響をおよぼしているわけではないということが、外生的要因の重要な特徴なのである。

政策・制度の内発的变化においても外生的要因による影響を強く受ける分野とそうでない分野を区別してとらえることが必要である。例えば、旧通産省の政策転換や旧大蔵省の制度変化が、相対的に他の分野よりも早かった理由は、これらの省の管轄する領域が、貿易や国際金融市場といった外生的要因の影響を受けやすい分野であったからである。旧通産省や旧大蔵省における政策・制度の変化は「例外」というよりも、外生的要因の特徴からいって、むしろ当然の帰結である。それに対し、農業に代表されるような国際化によって不利益をこうむることが相対的に明確な集団は、こうした変化に抵抗するであろう。

企業レベルでの外生的要因による利益の配置状況の変化は規模や業種ごとではっきりしていたのに対し、個人レベルでは利益が錯綜していたことにも、外生的要因による国内の政策・制度の変容が部分的にならざるをえない理由の一端がある。現実には、所得の推移が日本においても二極分化の傾向を示しつつあるという指摘がすでになされている⁴⁸。しかし、仮にそういった経済・金融の国際化によって所得の二極分化が生じつつあるとしても、それが個人レベルでの組織化にいたるまでにはある程度の時間が必要ではなかろうか。

不可視的であるという点で、もっとも把握が困難なのは、外生的要因による理念の変化である。すでに述べたように、「市場指向」や「自由貿易」といった理念は外生的要因による社会・経済構造の受益者に受容されやすいであろうということは推定できる。近年の「自己責任」や「市場メカニズム」を重視した議論のひろまりは、こうした理念の変化を傍証するものである。ただし、これを「実証」するには大規模なアンケート調査などによるサーベイ・データの収集が必要であろう。現実にはこのような理念に基づく社会に移行していくのか、またそのような社会が望ましいのかといった議論は、まだその途についたばかりである。また、企業の多国籍化や外資系企業の国内市場への参入などによって、国内の社会と国外の社会の区分があいまいになりつつあるとはいえ、既存の制度・政策が外生的要因による内発的变化の挑戦を本格的に受けるのは、むしろこれからであろう。

結びにかえて

1950～60年代の日本に起きた外発的变化では、政府は外貨割当て・輸入数量制限を通じた直接的な介入手段を失うとともに、関税率の引き下げなどを通じてゲートキーパーとしての国家の役割を縮小させた。それは段階的な貿易・資本自由化への転換には違いなかったが、反面、行政指導など政府による介入の余地を残しており、政府の自己規定そのものを変化させたわけではなかった。

その後の内発的变化において、いまや政府はゆるやかながら、自由貿易体制により深くコミットし、市場指向型政策へ移行するようになりつつある。政府はとくに通商・金融の分野で、政府の役割についての自己規定を部分的に変化させつつあるようである。例えば、市場自由化という点において、政府はシンガポール等との自由貿易協定締結について検討中である。こうした地域協定を含め、国内経済を世界市場に向けて開放してゆく経済自由化は、先進国を中心に世界的潮流となっている。

こうした観点に立つとき、外生的要因の流入の拡大とは、国民国家という「政治的空間」と国際金融や貿易などの経済活動がおこなわれる「経済的空間」との間の齟齬の拡大にはかならない。国際政治経済と国内政治経済が密接になるにともない、経済上の政治的課題を一国だけで対処する限界が顕在化してきている。それは一方において、国民国家という政治的単位の限界を示すものではあるが、反面、近代以降、それぞれの国家内において人々は、国内制度の枠内で政治的権利を行使し、行政サービスを受け、また、それぞれの国民国家に対し納税等の義務を負ってきたのも事実である。

最大の問題は、市場自由化による影響は、国内のすべての産業やアクターに「均等」に作用しているわけではなかったこと、また、すべてのアクターに利益をもたらすわけでもなかったことから派生してくる問題である。争点となる国際経済自体が、一国では対処不能であるうえに、利益の二極分化は経済に対する認識・理念の二極分化と密接な関係にあることが、問題を複雑にしている。今後、いずれか一方の利益や価値のみを推進・擁護するような、一方的な政策・制度の転換が実施されるとしたら、それは利益・認識の対立をさらに顕在化、深刻化させることにつながりかねない。いずれにせよ、民主主義の観点からは、討論にもとづく合意という民主的プロセスの重要性が問われている。

また、その際に何が問題なのか、どのような政策が有効なのか、何が解決を妨げる要因なのかを明確にするためには、経済上の効用や効率という観点からだけでなく、外生的要因が国内の政策・制度にどのような影響をあたえているのかという観点からのさらなる分析が不可欠である。この分野の研究は本格化して間もなく、研究手法も確立しているとはいいいがたい。それゆえ本稿を含め、いまだ理論的検討の領域にとどまるものが多い。しかし今後は実証レベルでの研究を進めていく必要があるといえるだろう。

注

- 1 貿易・資本の自由化や企業の多国籍化といった経済のグローバル化が、労働基準や自然環境に与える影響については、そもそも影響があるのかないのかということ自体が肯定派と否定派の間で議論されている。この点に

- については Robert Gilpin, *The Challenge of Global Capitalism: The World Economy in The 21st Century* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000) を参照。
- 2 猪口 孝『国家と社会』東京大学出版会, 1988年, 3頁。
 - 3 日本の産業政策にかかわる研究として以下の文献を参考にした。チャルマーズ・ジョンソン(矢野俊比古監訳)『通産省と日本の奇跡』TBS ブリタニカ, 1982年。小宮隆太郎など『日本の産業政策』東京大学出版会, 1984年。北山俊哉「日本における産業政策の執行過程」『法学論叢』117巻5号, 1985年。リチャード・J・サミュエルズ(北山俊哉訳)「日本における国家のビジネス」『レヴァイアサン』2号, 1988年。伊藤元重など『産業政策の経済分析』東京大学出版会, 1988年。大山耕輔「現代日本における行政指導の政治構造——新産業体制論と特産法案に焦点をあてて」『社会科学研究』40巻6号, 1989年。ダニエル・オキモト(渡辺敏訳)『通産省とハイテク企業』サイマル出版会, 1991年。デービッド・フリードマン(丸山恵也訳)『誤解された日本の奇跡』ミネルヴァ書房, 1992年。チャルマーズ・ジョンソン(中本義彦訳)「日本の権力基盤とその探求」『レヴァイアサン』11号, 1992年。大山耕輔「行政指導の規制緩和」『レヴァイアサン』12号, 1993年。久米郁男「政治経済環境の変化と行政システム」(西尾勝など『講座行政学』第3巻, 有斐閣, 1995年所収)。建林正彦「産業政策と行政」(前掲『講座行政学』所収)。真淵勝「財政・金融政策」(前掲『講座行政学』所収)。真淵勝「日本の産業融資——金融官庁の産業政策と産業官庁の金融政策」『レヴァイアサン』16号, 1995年。恒川恵市『企業と国家』東京大学出版会, 1996年。松井隆幸『戦後日本産業政策の政策過程』九州大学出版会, 1997年。隅谷三喜男『産業政策と経済発展』通商産業調査会, 1998年。東京大学社会科学研究所『20世紀システム 4 開発主義』東京大学出版会, 1998年。東京大学社会科学研究所編『20世紀システム 5 国家の多様性と市場』東京大学出版会, 1998年。内山融『現代日本の市場と国家』東京大学出版会, 1998年。影山僖一『通商産業政策論研究』日本評論社, 1999年。大嶽秀夫「保守政権下の産業政策」(大嶽秀夫『高度成長期の政治学』東京大学出版会, 1999年所収)。
 - 4 Robert O. Keohane and Helen V. Milner, “Internationalization and Domestic Politics”, in *Internationalization and Domestic Politics* ed. by Robert O. Keohane and Helen V. Milner (Cambridge, Mass.: Cambridge Univ. Press, 1996). を参照。
 - 5 *Ibid.*, p. 4.
 - 6 スコット・H・ジェコブス編, (中邨章監訳)『規制の国際化』龍星出版, 1996年, 29頁。
 - 7 日本はすでに1952年と1955年の段階で, それぞれ IMF および GATT へ加盟しているが, その時点では「最貧困国」としての加盟であったため, 国内政策に対する規制ははたらいっていない。
 - 8 香西 泰「復興期」(前掲『日本の産業政策』所収) 39頁。
 - 9 この「円ベース株式自由取得制度」について詳しくは, 伊藤元重など「貿易と直接投資」(前掲『日本の産業政策』所収) 142頁を参照。
 - 10 むろん, 自国企業による経済発展だけが唯一の目標であったと主張しているのではない。この他の「政府の目標」についての議論は, 前掲『企業と国家』150~152頁を参照。
 - 11 この他にも, 当時の産業政策を支えていた制度として, 財政投融资や種々の租税特例措置, 日本開発銀行など多数存在するが, ここでは後の外発的变化にとくに直接関係する制度にのみ限定する。
 - 12 この点については, 前掲「日本の産業融資」48頁を参照。
 - 13 これらの政策が「成功」したとみれば官僚主導の経済発展, 「失敗」したとみれば市場主導の経済発展ということになるが, ここで「成功」であったか「失敗」であったかは本稿にとってあまり重要ではない。むしろ当時の日本経済が制度によって「閉じた経済」であり, その経済のなかで産業政策の対象が石炭・鉄鋼といったいわゆる「基幹産業」と, 自動車などの「輸出産業」にあてられていたという点が重要である。
 - 14 Gilpin, *The Challenge*, p. 56.
 - 15 詳しくは, 五百旗頭真など『戦後日本外交史』有斐閣, 1999年, 119頁を参照。
 - 16 佐藤英夫『対外政策』東京大学出版会, 1989年, 72頁。
 - 17 とはいえ, 貿易全体では1954年から60年にかけて米国は日本から39億ドルの輸入をしたが, 日本に対する輸

出額はそれをうまわる64億ドルの出超であり、米国政府は繊維問題が政治問題化するのを最小限にとどめたとされる。この点については、前掲『対外政策』72～75頁を参照。

18 前掲『通産省と日本の奇跡』274頁。

19 前掲「日本の産業融資」。鶴田敏正「高度成長期」（前掲『日本の産業政策』所収），50頁。

20 以下、本文の政策手法の変化と政策対象の変化にかかわる部分については前掲「現代日本における行政指導の政治構造」46頁及び51頁。前掲『通産省と日本の奇跡』279頁によった。

21 旧通産省はこういった政策の手法と対象の変更をすすんでおこなったというわけではない。詳しくは、前掲「高度成長期」および前掲「日本の産業融資」を参照。

22 例えば日米構造協議では、日本の「非関税障壁」の撤廃がひとつの課題であった。

23 さらに協定自体を自国に有利なものにしようという誘引もはたらくと思われるが、このプロセスの解明は、まさに国際政治の分野で扱うべき課題であろう。

24 こういったいわゆる「幼稚産業保護（infant industry protection）論」について、ギルピンは「何が幼稚産業なのか決定する方法が存在しない、また保護できたとしても、世界市場で競争可能になったのかどうかを決定する方法が存在しない」という二点について指摘している。Gilpin, *The Challenge*, pp. 91～92.

25 通商産業省『通商白書』1999年，262頁。また、本文中第三章で示してある主要外国為替市場での取引高および対外直接投資額の数値も同書によっている。

26 前掲『通商白書』134頁。

27 例えば、経済企画庁経済審議会においては、「単なる資本移動ではなく生産にかかる技術、経営資源、市場調査能力といったものの移動として捉えられる」と対外直接投資の重要性を指摘している。経済企画庁経済審議会経済社会展望部会「グローバリゼーションワーキンググループ報告書」1998年，6頁。

28 この章での「外生的要因」とは、第一章で明らかにしたように、外生的要因CおよびDである。しかし、表記上の煩雑さを避けるため、第二章と同様、表記は単に「外生的要因」とした。

29 大六野耕作「政治合意形成に関する比較政治学的一考察——スウェーデンの事例を中心として——」『政経論叢』第53巻第1号，1984年，133頁。

30 Geoffrey Garrett and Peter Lange, “Internationalization, Institution and Political Change,” in Keohane, *Internationalization*, p. 50.

31 Jeffrey A. Frieden and Ronald Rogowski, “The Impact of the International Economy”, in Keohane, *Internationalization*, p. 36.

32 企業の多国籍化という点においても、自動車産業は象徴的な事例である。自動車産業の多国籍化については、ポール・L・ノックスなど（藤田直晴など訳）『世界都市の論理』鹿島出版会，1997年，12頁を参照。

33 T. J. ペンベル「構造的圧力」（水口憲人他編『変化をどう説明するか』木鐸社，2000年所収），187頁。

34 この点についてペンベルは、企業の利益・不利益と個人のそれを厳密に区分して検討していない。その理由についてペンベルはまったく触れていないが、企業と個人の利益・不利益を過度に単純に同一化することの問題点は、本章で示すとおりである。

35 日本においてこういった問題はかつて「産業の空洞化」として議論されたが、欧米のように「組織化された労働者」が労働問題の観点から「反グローバリズム」運動をおこなう、といったかたちでの政治争点とはなっていないようである。例えば、1999年のWTOシアトル会議に集まったNGOの目的別の構成比にも、そういった傾向がみられる。通商産業省『通商白書』2000年，第2-2-3図参照。

36 前掲「構造的圧力」197頁。

37 例えばギルピンは、「自由貿易」は観念的に描き出された一種の理念であり、現実の状況を示す用語ではないと指摘している。この点について詳しくは、Gilpin, *The Challenge*, p. 81. 参照。

38 例えば、政府がまとめた以下のレポートにおいて、規制緩和によって生じた競争激化にともなうコストの低下が積極的な評価をうけている。かつての「過当競争」の弊害を根拠とした論理とは正反対の論理であろう。経済企画庁調査局経済効果分析室「近年の規制改革の経済効果——利用者メリットの分析——」，2000年。経済

企画庁調査局「規制改革分野における雇用再配置の動向」, 2000年。

- 39 Christopher Hood, *Explaining economic policy reversals*, (Buckingham, Philadelphia, PA.: Open Univ. Press, 1994), pp. 3~5.
- 40 *Ibid.*, pp. 16~17.
- 41 *Ibid.*, p. 6.
- 42 *Ibid.*, p. 7.
- 43 三宅一郎『投票行動』東京大学出版会, 1989年, 59~60頁。
- 44 前掲「構造的外圧」180頁。
- 45 Frances McCall Rosenbluth, “Internationalization and Electoral Politics in Japan,” in Keohane, *Internationalization*, pp. 137~156.
- 46 *Ibid.*, pp. 141~142.
- 47 堀江湛編著『現代の政治学 I 日本の選挙と政党政治』北樹出版, 1997年, 79~80頁。
- 48 橋本俊詔『日本の所得格差』岩波書店, 1998年。